



Bundesamt für Kultur BAK
Postfach
3003 Bern
isos@bak.admin.ch

Bern, 18. Mai 2026 sgv-pb/ap

Vernehmlassungsantwort: Änderung der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) und der Raumplanungsverordnung (RPV)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Vorlage «Massnahmen zur Verbesserung der Anwendung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS)» Stellung nehmen zu können.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv vertritt als grösster Dachverband der Schweizer KMU die Interessen von rund 230 Berufs- und Branchenverbänden sowie kantonalen Gewerbeverbänden. Für das Gewerbe sind verlässliche, verhältnismässige und investitionsfreundliche Rahmenbedingungen von zentraler Bedeutung. Dies gilt insbesondere im Bereich des Bauens, der Raumplanung sowie der wirtschaftlichen Nutzung bestehender Siedlungsräume.

1. Allgemeine Bemerkungen

Der sgv anerkennt den Schutz wertvoller Ortsbilder und die Bedeutung einer qualitativ hochwertigen Baukultur. Die heutige Anwendung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) hat sich jedoch zunehmend von ihrem ursprünglichen Zweck entfernt und führt in der Praxis zu erheblichen Problemen für KMU, Grundeigentümer, Investoren sowie Kantone und Gemeinden.

Insbesondere die weitreichende Auslegung der Bundesaufgabe, die starke Eingriffsintensität des heutigen Systems sowie die zunehmende Rechts- und Planungsunsicherheit führen dazu, dass Bau-, Verdichtungs- und Entwicklungsprojekte teilweise unverhältnismässig erschwert oder faktisch verhindert werden. Die Auswirkungen zeigen sich unter anderem in langen Verfahren, hohen Zusatzkosten, Projektverzögerungen sowie einer Einschränkung der wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten in bestehenden Siedlungsgebieten.

Aus Sicht des sgv besteht zudem ein zunehmendes Spannungsverhältnis zwischen den Zielsetzungen des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) sowie den ebenfalls bundesrechtlich verankerten Zielen der Innenentwicklung und Siedlungsentwicklung nach innen gemäss Raumplanungsgesetz (RPG). Obwohl NHG und RPG gleichrangige Bundesgesetze darstellen, führt die heutige Praxis teilweise zu einer faktischen Priorisierung von Schutzinteressen gegenüber Verdichtung, wirtschaftlicher Nutzung und Versorgungssicherheit.

Besonders problematisch ist, dass das ISOS zunehmend eine faktisch raumplanerische Steuerungswirkung entfaltet. Dadurch werden kommunale und kantonale Planungsentscheide sowie demokratisch legitimierte Richt- und Nutzungsplanungen teilweise überlagert.

Der sgv erachtet dies auch aus föderalistischer und ordnungspolitischer Sicht als problematisch. Raumplanerische und ortsbauliche Fragestellungen sollen in der Schweiz grundsätzlich auf kommunaler und kantonaler Ebene gelöst werden. Bundesrechtliche Eingriffe sind auf jene Fälle zu beschränken, in denen tatsächliche nationale Interessen betroffen sind. Die heutige ISOS-Praxis geht über diesen Grundsatz teilweise deutlich hinaus.

Der sgv begrüsst, dass der Bundesrat die bestehenden Probleme grundsätzlich anerkennt und mit der vorliegenden Revision Anpassungen vornehmen will. Die vorgeschlagenen Änderungen gehen in einzelnen Punkten in die richtige Richtung, insbesondere bei der Einschränkung der Direktanwendung des ISOS bei bestimmten Bundesaufgaben sowie bei der Stärkung des Handlungsspielraums von Kantonen und Gemeinden.

Die Vorlage bleibt jedoch insgesamt deutlich hinter dem notwendigen Reformbedarf zurück. Die strukturellen Ursachen der heutigen Fehlentwicklungen – insbesondere die weitreichende Wirkung der Bundesaufgabe, die hohe Verfahrenskomplexität sowie die anhaltende Rechtsunsicherheit – werden nur unzureichend adressiert.

Der sgv stellt zudem fest, dass die Perspektive des breit abgestützten Gewerbes und der KMU im vorgelagerten Prozess nur unzureichend eingebunden war. So war die Zusammensetzung des Soundingboards zu stark durch Akteure aus Verwaltung, Planung, Denkmalpflege sowie spezialisierten Fachorganisationen geprägt.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Art. 9 Abs. 4 VISOS – Erhaltungsziele

Der sgv begrüsst grundsätzlich die vorgeschlagenen Anpassungen der Erhaltungsziele in Art. 9 Abs. 4 VISOS. Insbesondere die Abkehr von starren Formulierungen wie «integral erhalten» sowie die stärkere Öffnung für eine Weiterentwicklung bestehender Ortsbilder gehen in die richtige Richtung.

Die vorgeschlagenen Änderungen bleiben jedoch insgesamt zurückhaltend. Die Erhaltungsziele bleiben weiterhin stark interpretationsabhängig und lassen erhebliche Rechtsunsicherheiten bestehen. Es ist zu befürchten, dass die restriktive Praxis in der Anwendung durch Behörden und Gerichte trotz der sprachlichen Anpassungen weitgehend fortgeführt wird.

Aus Sicht des sgv muss stärker sichergestellt werden, dass qualitätsvolle Verdichtung, wirtschaftliche Nutzung sowie betriebliche Weiterentwicklung innerhalb bestehender Siedlungsräume grundsätzlich möglich bleiben.

2.2 Art. 10 Abs. 1bis VISOS – Direktanwendung bei Bundesaufgaben

Der sgv begrüsst grundsätzlich die vorgeschlagene Einschränkung der Direktanwendung des ISOS bei Bundesaufgaben. Die Vorlage anerkennt damit ausdrücklich die zunehmenden Probleme der heutigen Praxis, insbesondere die hohe Rechts- und Planungsunsicherheit sowie die teilweise unverhältnismässigen Auswirkungen sachfremder Bundesbewilligungen auf Bau- und Entwicklungsprojekte.

Der vorgeschlagene Art. 10 Abs. 1bis VISOS bleibt jedoch unzureichend. Insbesondere die zusätzliche Voraussetzung, wonach sich Eingriffe durch ein «überwiegendes Interesse» rechtfertigen lassen müssen, schafft neue Rechtsunsicherheit und unterläuft den eigentlichen Zweck der Revision. Wenn kein relevanter Bezug zum Ortsbild besteht, ist eine zusätzliche qualifizierte Interessenabwägung nicht sachgerecht.

Der sgv fordert deshalb, die Formulierung «sofern sich die Eingriffe durch ein überwiegendes Interesse rechtfertigen lassen» ersatzlos zu streichen.

Darüber hinaus zeigt die Vorlage, dass die strukturellen Probleme der heutigen Praxis weiterhin bestehen bleiben. Die weitreichende Auslegung der Bundesaufgabe führt nach wie vor dazu, dass bundesrechtliche Eingriffe über ihren eigentlichen Zweck hinaus raumwirksame Auswirkungen entfalten und kantonale sowie kommunale Handlungsspielräume einschränken.

Aus Sicht des sgv ist das Subsidiaritätsprinzip stärker zu berücksichtigen. Raumplanerische und ortsbauliche Fragestellungen sind grundsätzlich auf kommunaler und kantonaler Ebene zu lösen, sofern keine tatsächlichen nationalen Interessen betroffen sind.

2.3 Art. 11 Abs. 3 VISOS – Interessenabwägung bei kantonalen und kommunalen Aufgaben

Der sgv begrüsst die Ergänzung von Art. 11 Abs. 3 VISOS grundsätzlich. Die ausdrückliche Anerkennung, dass Kantone und Gemeinden im Rahmen der Interessenabwägung von ISOS-Erhaltungszielen abweichen können, stellt einen wichtigen Schritt in Richtung einer stärkeren Berücksichtigung föderalistischer und subsidiärer Strukturen dar.

Positiv ist insbesondere, dass damit anerkannt wird, dass neben Schutzinteressen auch andere öffentliche Interessen – insbesondere Innenentwicklung, wirtschaftliche Nutzung sowie siedlungs- und versorgungspolitische Anliegen – angemessen berücksichtigt werden müssen.

Die vorgeschlagene Regelung bleibt jedoch insgesamt zu offen und unverbindlich. Die starke Wirkung des NHG sowie die bisherige restriktive Praxis von Behörden und Gerichten bleiben weitgehend bestehen. Es besteht deshalb das Risiko, dass die praktische Wirkung der Bestimmung begrenzt bleibt.

Der sgv erachtet es zudem als zentral, dass demokratisch legitimierte kantonale und kommunale Planungsentscheide nicht faktisch durch eine überdehnte Anwendung des ISOS übersteuert werden.

2.4 Art. 32b RPV – Solaranlagen auf Kulturdenkmälern

Der sgv begrüsst grundsätzlich die vorgeschlagenen Anpassungen von Art. 32b RPV sowie die vorgesehene Vereinfachung für Solaranlagen auf Neu- und Ersatzbauten in ISOS-Gebieten. Die vorgeschlagenen Anpassungen bleiben jedoch insgesamt zu begrenzt. Gerade bei bestehenden Bauten verbleiben erhebliche regulatorische Hürden, komplexe Verfahren sowie hohe Rechts- und Planungsunsicherheiten.

Aus Sicht des sgv ist problematisch, dass auch dort, wo technisch und gestalterisch geeignete Lösungen möglich sind, weiterhin umfangreiche Bewilligungs- und Interessenabwägungsverfahren bestehen bleiben. Der sgv erachtet es als zentral, dass verhältnismässige technische Modernisierungen bestehender Gebäude nicht durch übermässige regulatorische Anforderungen erschwert werden.

3. Weitergehender Handlungsbedarf

3.1 Bundesaufgabe nach Art. 2 NHG

Aus Sicht des sgv liegen die strukturellen Ursachen der heutigen Probleme nicht allein in der VISOS, sondern insbesondere in der weitreichenden Auslegung der Bundesaufgabe nach Art. 2 NHG.

Die heutige Praxis führt dazu, dass bereits untergeordnete bundesrechtliche Bewilligungen weitreichende Auswirkungen auf Bau-, Verdichtungs- und Entwicklungsprojekte entfalten können. Dadurch wird die direkte Anwendung des ISOS zunehmend auf Sachverhalte ausgedehnt, bei denen häufig kein eigentlicher nationaler Schutzbezug besteht. Der sgv erachtet deshalb eine

restriktivere Auslegung der Bundesaufgabe sowie eine ausgewogenere Interessenabwägung zwischen Schutz-, Nutzungs- und Entwicklungsinteressen als notwendig.

3.2 Verfahrensdauer und Rechtsunsicherheit

Die heutige ISOS-Praxis führt aus Sicht des sgv weiterhin zu erheblichen Rechts-, Planungs- und Investitionsunsicherheiten. Besonders problematisch ist, dass die Auswirkungen des ISOS teilweise erst in späten Projektphasen oder im Rahmen von Beschwerdeverfahren sichtbar werden. Dies führt regelmässig zu Umplanungen, Verzögerungen, Zusatzkosten sowie im Einzelfall zum Abbruch bereits weit fortgeschrittener Projekte. Aus Sicht des sgv besteht deshalb weiterhin erheblicher Handlungsbedarf zur Verbesserung der Rechts- und Planungssicherheit sowie zur Verhältnismässigkeit der Verfahren.

3.3 Verhältnis zwischen NHG und RPG

Obwohl NHG und RPG gleichrangige Bundesgesetze darstellen, führt die heutige Praxis teilweise zu einer faktischen Priorisierung von Schutzinteressen gegenüber Verdichtung, wirtschaftlicher Nutzung und Versorgungssicherheit.

Besonders problematisch ist, dass das ISOS zunehmend eine faktisch raumplanerische Steuerungswirkung entfaltet. Dadurch werden kommunale und kantonale Planungsentscheide sowie demokratisch legitimierte Richt- und Nutzungsplanungen teilweise überlagert. Der sgv erachtet deshalb eine ausgewogenere Interessenabwägung zwischen Schutz-, Nutzungs- und Entwicklungsinteressen als notwendig.

3.4 Subsidiarität und kantonale Planungshoheit

Aus Sicht des sgv ist das Subsidiaritätsprinzip im Bereich des Ortsbildschutzes stärker zu berücksichtigen. Die heutige ISOS-Praxis führt jedoch teilweise dazu, dass lokale und kantonale Handlungsspielräume zunehmend durch bundesrechtliche Schutzmechanismen überlagert werden.

Der sgv erachtet es deshalb als zentral, dass demokratisch legitimierte Planungsentscheide von Kantonen und Gemeinden nicht faktisch durch eine überdehnte Anwendung bundesrechtlicher Schutzinstrumente übersteuert werden.

3.5 Verhältnismässigkeit und Rolle der Expertenkommissionen (ENHK/EKD)

Der sgv anerkennt die Bedeutung fachlicher Expertise im Bereich des Ortsbild- und Heimatschutzes. Problematisch ist jedoch, dass Fachgutachten und Stellungnahmen eidgenössischer Expertenkommissionen in der heutigen Praxis teilweise eine sehr weitreichende steuernde Wirkung entfalten. Dies führt zu einer zunehmenden Technokratisierung und Verkomplizierung der Verfahren. Fachgutachten und Expertenstellungen dürfen demokratisch legitimierte Interessenabwägungen von Kantonen und Gemeinden nicht faktisch ersetzen oder übersteuern.

3.6 Fehlende wirtschaftliche Perspektive im Prozess

Der sgv stellt fest, dass die Perspektive des breit abgestützten Gewerbes und der KMU im vorgelegten Prozess nur unzureichend eingebunden war. Weder der Schweizerische Gewerbeverband noch economiesuisse waren direkt im Soundingboard vertreten. Dies ist insofern problematisch, als gerade KMU die praktischen Auswirkungen der heutigen ISOS-Anwendung in besonderem Masse tragen.

4. Schlussfolgerung

Der sgv anerkennt, dass die Vorlage bestehende Probleme der heutigen ISOS-Praxis grundsätzlich adressiert und in einzelnen Punkten Verbesserungen vorsieht.

Die vorgeschlagenen Änderungen bleiben jedoch insgesamt deutlich hinter dem notwendigen Reformbedarf zurück. Die strukturellen Ursachen der heutigen Fehlentwicklungen – insbesondere die

weitreichende Wirkung der Bundesaufgabe, die hohe Verfahrenskomplexität sowie die anhaltende Rechts- und Planungsunsicherheit – werden nur unzureichend adressiert.

Aus Sicht des sgv braucht es deshalb eine stärkere Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, eine ausgewogenere Interessenabwägung zwischen NHG und RPG sowie eine verhältnismässige Anwendung bundesrechtlicher Schutzinstrumente. Nur so kann sichergestellt werden, dass Ortsbildung, wirtschaftliche Entwicklung, Innenentwicklung und demokratisch legitimierte Planung in ein tragfähiges Gleichgewicht gebracht werden.

Wir danken für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Vorschläge und Hinweise im weiteren Verfahren gebührend zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Urs Furrer
Direktor



Philipp Bauer
Ressortleiter a.i.